

**AUDIENCIA NACIONAL
SALA DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO
SECCION OCTAVA**

Recurso nº 480/26

AUTO

Ilmos. Sres.:

PRESIDENTE

D^a. ANA ISABEL GÓMEZ GARCÍA

MAGISTRADOS

D. EUGENIO FRÍAS MARTÍNEZ

D^a. MARÍA MERCEDES DELGADO LÓPEZ

En Madrid, a 17 de septiembre de 2026.

HECHOS

PRIMERO: El recurso contencioso-administrativo nº 480/26 se interpone por la representación procesal del SINDICATO UNIFICADO DE POLICÍA, SUP, con fecha 15 de septiembre de 2026, teniendo entrada en la Sección a las 13:50horas del mismo día.

Se indica en el escrito de interposición del recurso como objeto del mismo *“Resolución u orden del Ministerio de Transportes y Movilidad Sostenible de 5 de septiembre de 2026, y demás actos y actuaciones materiales conexos de ejecución, por los que se acuerda la utilización de aproximadamente 16.000 metros cuadrados de la ampliación de Poniente del Puerto de Ceuta para la instalación de un dispositivo temporal de acogida de personas migrantes, con capacidad aproximada de un millar de personas”*.

Solicitando por “otrosí” en el escrito de interposición del recurso, al amparo del artículo 135 de la Ley Jurisdiccional, la medida cautelarísima “inaudita parte” consistente en:

a) La suspensión inmediata de la ejecución de la resolución u orden impugnada y, en consecuencia, de toda ocupación, ampliación, instalación o puesta en funcionamiento efectiva del dispositivo de acogida en las parcelas de la ampliación de Poniente del Puerto de Ceuta, hasta que se acredite ante la Sala el cumplimiento de las condiciones de compatibilidad portuaria, protección, emergencias y prevención de riesgos laborales a que se refieren los Fundamentos de Derecho anteriores de este escrito.

b) Subsidiariamente, para el caso de que el dispositivo se encuentre ya parcialmente instalado u operativo, se ordene la paralización inmediata de cualquier ampliación de su capacidad, de la ocupación de nuevas parcelas y de la derivación de nuevas personas hacia dicho emplazamiento.

c) Se requiera a la Administración demandada para que, con la mayor urgencia, remita a la Sala y facilite a esta parte copia de: (i) la resolución u orden impugnada; (ii) el título jurídico habilitante de la ocupación demanial; (iii) el informe técnico de compatibilidad portuaria; (iv) la Evaluación y el Plan de Protección del Puerto de Ceuta vigentes y, en su caso, su revisión; y (v) la evaluación de riesgos laborales practicada respecto de los funcionarios de la Policía Nacional destinados al dispositivo.

SEGUNDO: Por Providencia de 16 de septiembre de 2026 se acordó:

“... con carácter previo a resolver la medida cautelar urgente solicitada al amparo del artículo 135 LJCA, requerir al Ministerio de Transportes y Movilidad Sostenible para que, con la mayor urgencia, antes de las 12 horas del día de hoy, remita a la Sala por vía telemática, la mencionada resolución u orden, así como el resto de documentación que obre en el expediente administrativo tramitado al efecto.

Comunicando al Ministerio que, hasta tanto se resuelva la presente medida cautelar urgente, no se puede ejecutar la resolución u orden referidas.”

TERCERO: A las 14:03 horas del mismo día tuvo entrada en el Registro de la Sala el expediente administrativo, que contiene la mencionada Resolución de 5 de septiembre de 2026, Informe de Puertos del Estado, así como la notificación de la Resolución a la Autoridad Portuaria de Ceuta, a Puertos del Estado y a la Secretaría de Estado de Migraciones.

RAZONAMIENTOS JURÍDICOS

PRIMERO: El artículo 135 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, dispone:

“1. Cuando los interesados alegaran la concurrencia de circunstancias de especial urgencia en el caso, el juez o tribunal sin oír a la parte contraria, en el plazo de dos días podrá mediante auto:

a) Apreciar las circunstancias de especial urgencia y adoptar o denegar la medida, conforme al artículo 130. Contra este auto no se dará recurso alguno. En la misma resolución el órgano judicial dará audiencia a la parte contraria para que en el plazo de tres días alegue lo que estime procedente o bien convocará a las partes a una comparecencia que habrá de celebrarse dentro de los tres días siguientes a la adopción de la medida. Recibidas las alegaciones o transcurrido el plazo en su caso o bien celebrada la comparecencia, el juez o tribunal dictará auto sobre el levantamiento, mantenimiento o modificación de la medida adoptada, el cual será recurrible conforme a las reglas generales.

En cuanto se refiere a la grabación de la comparecencia y a su documentación, serán aplicables las disposiciones contenidas en el artículo 63.

*b) No apreciar las circunstancias de especial urgencia y ordenar la tramitación del incidente cautelar conforme al artículo 131, durante la cual los interesados no podrán solicitar nuevamente medida alguna al amparo del presente artículo.
(...)”*

En consecuencia sólo procede adoptar la medida cautelar inaudita parte, por el cauce de la medida cautelarísima, cuando concurren circunstancias de especial urgencia, a tenor de dicho precepto, pero siempre ponderando los intereses en juego y partiendo de la regla general de ejecutividad de los actos administrativos, por lo que cuando no concurren tales circunstancias de grave urgencia o cuando todo ello no aparece debidamente acreditado ni resulta ser deducible de racionales indicios, procede rechazar la medida cautelarísima y acordar la tramitación del incidente cautelar conforme al artículo 131.

SEGUNDO: En el presente caso cabe apreciar la especial urgencia, a tenor de la información existente sobre la inminente ocupación de la superficie de 16.000 m² de dominio público portuario para la atención humanitaria de personas migrantes.

Encontrándonos, por tanto, en el supuesto del apartado a) del artículo 135.1 LJCA, se ha de resolver ahora sobre la medida solicitada, conforme al artículo 130 de la misma ley.

El citado artículo 130 LJCA, en el que se contienen los elementos centrales de las medidas cautelares en el procedimiento contencioso administrativo, establece que, previa valoración circunstanciada de todos los intereses en conflicto, la medida cautelar podrá acordarse únicamente cuando la ejecución del acto o la aplicación de la disposición pudieran hacer perder su finalidad legítima al recurso. Por último, en el inciso 2 de este artículo 130 se establece que la medida cautelar podrá denegarse cuando de ésta pudiera seguirse perturbación grave de los intereses generales o de tercero, que el Juez o Tribunal ponderará en forma circunstanciada.

La jurisprudencia, con ocasión de examinar el alcance de este artículo 130 de la Ley reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa, ha venido señalado en reiteradas ocasiones que el criterio elegido en dicho artículo para decidir sobre la suspensión cautelar del acto impugnado es que su ejecución pueda hacer perder su finalidad legítima al recurso; exigencia de aseguramiento del proceso que viene a representar lo que en la doctrina se ha denominado «periculum in mora»; esto es, que de ejecutarse el acto se crearían situaciones jurídicas irreversibles haciendo ineficaz la sentencia que se dicte e imposibilitando el cumplimiento de la misma en sus propios términos, con merma del principio de identidad, en el caso de estimarse el recurso.

La jurisprudencia ha añadido por otra parte que la apreciación de este requisito (del «periculum in mora») ha de efectuarse mediante una adecuada ponderación de los intereses en conflicto, de tal forma que, cuando la suspensión cautelar sea la única vía para la efectividad de la futura sentencia estimatoria que pueda dictarse, los intereses públicos a considerar en ese juicio de ponderación –y que obsten a la suspensión- deberán ser muy relevantes, y que la necesidad de la inmediata ejecución del acto recurrido para atender tales intereses deberá constar de manera inequívoca.

El examen del «periculum in mora» y de la ponderación de los intereses en conflicto, debe hacerse valorando las particulares circunstancias que presentan, teniendo en cuenta los factores que concurren.

Por otra parte la jurisprudencia viene limitando el juego determinante de la apariencia de buen derecho o “fumus boni iuris” ya que en buena medida comporta entrar, con carácter previo, contradicción limitada y frecuentemente ausencia de prueba, en el fondo de los procedimientos.

En este sentido la Sentencia del Tribunal Supremo de 21 de mayo de 2008 ha dicho:

«La apariencia de buen derecho (fumus bonis iuris) supuso una gran innovación respecto a los criterios tradicionales utilizados para la adopción de las medidas cautelares. Dicha doctrina permite valorar con carácter provisional, dentro del limitado ámbito que incumbe a los incidentes de esta naturaleza y sin prejuzgar lo que en su día declare la sentencia definitiva, los fundamentos jurídicos de la pretensión deducida a los meros fines de la tutela cautelar. La LJ no hace expresa referencia al criterio del fumus bonis iuris (tampoco la LJCA),

cuya aplicación queda confiada a la jurisprudencia y al efecto reflejo de la LEC/2000 que sí alude a este criterio en el art. 728».

En palabras del ATS de 17 de octubre de 2017, recurso de casación nº 599/2017, *“La decisión sobre la procedencia de la medida cautelar comporta un alto grado de ponderación conjunta de criterios por parte del Tribunal, que, según nuestra jurisprudencia, puede resumirse en los siguientes puntos:*

1.Necesidad de justificación o prueba, aun incompleta o por indicios de aquellas circunstancias que puedan permitir al Tribunal efectuar la valoración de la procedencia de la medida cautelar.

2.Imposibilidad de prejuzgar el fondo del asunto. Las medidas cautelares tienen como finalidad que no resulten irreparables las consecuencias derivadas de la duración del proceso. De modo que la adopción de tales medidas no puede confundirse con un enjuiciamiento sobre el fondo del proceso. Como señala la STC 148/1993 “el incidente cautelar entraña un juicio de cognición limitada en el que el órgano judicial no debe pronunciarse sobre las cuestiones que corresponde resolver en el proceso principal”.

3. El periculum in mora, constituye el primer criterio a considerar para la adopción de la medida cautelar. Si bien, ha de tenerse en cuenta que el aseguramiento del proceso, no se agota, en la fórmula clásica de la irreparabilidad del perjuicio, sino que su justificación puede presentarse, con abstracción de eventuales perjuicios, siempre que se advierta que, de modo inmediato, puede producirse una situación que haga ineficaz el proceso”.

TERCERO: El recurso contencioso administrativo presentado por el SUP se dirige a la impugnación de una resolución adoptada por el Ministro de Transportes y Movilidad Sostenible, en respuesta a la solicitud que, con fecha 3 de septiembre de 2026, se dirigió por la Secretaría de Estado de Migraciones del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones a la Autoridad Portuaria de Ceuta, de autorización temporal para la ocupación de una superficie de 16.000 m² de dominio público portuario situada en la Ampliación de Poniente, Fase I, de la zona de servicio del puerto de Ceuta; hasta el 31 de diciembre de 2026, sin perjuicio de su eventual prórroga.

Se expone en la resolución que *“las parcelas cuya ocupación se solicita forman parte de los recursos de la Administración General del Estado puestos a disposición de la autoridad funcional para la gestión de la situación de interés para la Seguridad Nacional declarada en la ciudad de Ceuta por el Real Decreto 681/2026, de 25 de agosto, en la redacción dada por el Real Decreto 706/2026”* y que *“la solicitud tiene por objeto la instalación temporal de los elementos necesarios para el desarrollo de las funciones legalmente atribuidas a la Dirección General de Atención Humanitaria y del Sistema de Acogida de Protección Internacional. La ocupación se materializará mediante la instalación, con carácter provisional, de carpas y otros espacios destinados a zona de descanso, enfermería y dispensario, así como de áreas para la atención e intervención social, servicios sanitarios, oficinas para el personal de la entidad*

encargada de la prestación del servicio y una caseta destinada al servicio de seguridad”.

Tras el acuerdo adoptado por el Consejo de Administración de la Autoridad Portuaria de Ceuta, en su reunión de 4 de septiembre de 2026, de no autorizar la solicitud presentada por resultar incompatible con la normal explotación del puerto, y elevado el expediente a Puertos del Estado, este organismo emitió informe favorable a la autorización de ocupación temporal, apreciando que concurren razones de interés general que justifican el otorgamiento de la autorización solicitada, sin perjuicio de la adopción de las medidas necesarias para garantizar su compatibilidad con la seguridad, protección y normal explotación del puerto.

La resolución se adopta razonando que la ocupación solicitada se incardina en las actuaciones desarrolladas al amparo de la situación de interés para la Seguridad Nacional declarada mediante el Real Decreto 681/2026, de 25 de agosto, y responde a la necesidad de disponer de medios e instalaciones adecuados para el ejercicio de funciones públicas vinculadas a la atención humanitaria y a la gestión de la situación de crisis existente, lo que se considera compatible con lo dispuesto en el artículo 72 del TRLPMM. Y, con remisión al informe emitido por Puertos del Estado, se considera que resulta acreditada la concurrencia de razones de interés general de especial relevancia, vinculadas a la protección de la Seguridad Nacional, la preservación de la seguridad pública, la adecuada atención a las personas afectadas por la situación de crisis y la protección de la estabilidad económica y social de la ciudad de Ceuta.

Asimismo, contempla la necesidad de mitigar los posibles efectos adversos para el normal funcionamiento del Puerto de Ceuta que pudieran derivarse de la autorización de ocupación. Para ello, se indica que, de conformidad con el artículo 9 del Real Decreto 681/2026, de 25 de agosto, el Ministerio de Transportes y Movilidad Sostenible instará del Ministerio del Interior su colaboración activa y aportación de medios necesarios para reforzar la seguridad.

CUARTO: El SUP en su solicitud de medida cautelar urgente, hace constar que *“su pretensión no se dirige, en modo alguno, contra la atención humanitaria que corresponde dispensar a las personas migrantes acogidas por las Administraciones Públicas, sino exclusivamente a que dicha atención se preste en condiciones de seguridad verificadas y documentadas, y a la protección de la seguridad y salud laboral de los funcionarios de la Policía Nacional”.*

En los Fundamentos de Derecho de su escrito invoca su legitimación para accionar en defensa de los intereses profesionales, colectivos y de seguridad y salud laboral de sus afiliados y del conjunto de los funcionarios de la Policía Nacional resulta del artículo 19.1.b) LJCA, que reconoce legitimación a las corporaciones, asociaciones, sindicatos y grupos afectados o legitimados por Ley para la defensa de intereses colectivos, en relación con las facultades de representación e interlocución que la citada de 28 de julio, de Régimen de

Personal de la Policía Nacional, confiere a las organizaciones sindicales representativas del colectivo policial.

Afirma que no costa acreditado cuál es el título jurídico concreto que ampara la ocupación, ni el informe que determinó su compatibilidad con la explotación portuaria. Que, a tenor del artículo 8 del Real Decreto 681/2026, la declaración de interés para la Seguridad Nacional no dispensa, en ningún caso, de los controles y autorizaciones exigibles en materia portuaria, protección marítima, emergencias, incendios, protección civil y prevención de riesgos laborales, controles cuyo cumplimiento no ha sido acreditado. Que la instalación de un dispositivo con capacidad para un millar de personas en el recinto portuario constituye, de forma manifiesta, un cambio sustancial de esa naturaleza, sin que conste que se haya practicado la revisión de la Evaluación de Protección del Puerto y el Plan de Protección del Puerto.

Añade el SUP que los artículos 3, 4, 5, 7, 9, 13 y siguientes, y 18 del Real Decreto 2/2006, de 16 de enero, reconocen el derecho de los funcionarios del Cuerpo Nacional de Policía a una protección eficaz frente a los riesgos laborales y exigen que toda modificación de las condiciones, lugares o modalidades de prestación del servicio sea valorada por la Dirección General de la Policía a los efectos de determinar las medidas preventivas procedentes. La asignación de funciones de vigilancia, prevención, reacción y mantenimiento del orden público en el entorno del dispositivo, sin constancia de dicha evaluación previa, vulnera de forma directa el contenido esencial de este derecho y no puede separarse del contenido de la Resolución recurrida, que genera el marco de desarrollo y desempeño propio de los funcionarios de la Policía Nacional en esa infraestructura.

Y afirma que la eventual proximidad de instalaciones vinculadas al almacenamiento o distribución de combustibles, energía eléctrica y otros servicios esenciales sujeta la actuación proyectada a los mecanismos de protección, prevención, vigilancia y reacción propios del sistema nacional de protección de infraestructuras críticas, cuya activación y coordinación tampoco consta acreditada. Ello justifica la concurrencia de *periculum in mora* porque de no adoptarse las medidas cautelares que se instan, la situación que se produciría sería del todo irreversible. Por el contrario, la suspensión cautelar y la tramitación y adopción de los mecanismos administrativos previos, supone una garantía no sólo del cumplimiento de la legalidad sino de la salvaguardia de derechos y bienes jurídicos que protegen a quienes puedan ser alojados y a quienes trabajen o presten servicios en el Puerto de Ceuta.

En cuanto a la ponderación de los intereses en conflicto, se alega que frente al interés en la inmediata disponibilidad del emplazamiento, se sitúa el interés, de rango superior, en la protección de la vida e integridad física y seguridad de las personas migrantes acogidas, de los trabajadores y usuarios del puerto y de los funcionarios policiales destinados al dispositivo.

QUINTO: Habida cuenta del contenido y finalidad de la resolución recurrida y atendidas las alegaciones del sindicato recurrente en fundamento

de la solicitud de medida cautelarísima, entiende el tribunal, en el limitado ámbito de conocimiento propio de la justicia cautelar y sin entrar en cuestiones de fondo, que no está justificada la adopción de la medida solicitada, pues los razonamientos que se exponen gravitan sobre la idea de que se pretende que la atención humanitaria a las personas migrantes se preste en condiciones de seguridad verificadas y documentadas, y a la protección de la seguridad y salud laboral de los funcionarios de la Policía Nacional.

Efectivamente, como se ha expuesto, la resolución del Ministro de Transportes y Movilidad Sostenible que se recurre, se limita a la autorización temporal para la ocupación de una superficie de 16.000 m² de dominio público portuario, solicitada por la Secretaría de Estado de Migraciones del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones para la instalación temporal de los elementos necesarios para el desarrollo de las funciones legalmente atribuidas a la Dirección General de Atención Humanitaria y del Sistema de Acogida de Protección Internacional. En dicha resolución, previo informe favorable a la autorización de ocupación temporal por parte de Puertos del Estado, no se hace pronunciamiento alguno sobre las concretas condiciones en que se va a prestar la atención humanitaria ni sobre las condiciones de prestación de servicios por parte de los agentes policiales.

Lo que se expone al respecto es que se aprecia que concurren razones de interés general que justifican el otorgamiento de la autorización solicitada, “sin perjuicio de la adopción de las medidas necesarias para garantizar su compatibilidad con la seguridad, protección y normal explotación del puerto”. Y de manera expresa se establece que, *“de conformidad con el artículo 9 del Real Decreto 681/2026, de 25 de agosto, el Ministerio de Transportes y Movilidad Sostenible instará del Ministerio del Interior su colaboración activa y aportación de medios necesarios para reforzar la seguridad”*. De manera que serán las disposiciones adopte el Ministerio del Interior las que determinen esas condiciones de seguridad para los agentes que presten servicio en las instalaciones y para los propios migrantes y demás personal allí destinado.

Así pues, no procede la adopción de la medida cautelar inaudita parte que se solicita.

Vistos los preceptos legales citados y demás de general y pertinente aplicación a este supuesto,

PARTE DISPOSITIVA

LA SALA, por y ante mí, el Letrado de la Administración de Justicia, siendo Ponente la Ilma. Sra. Magistrada D^a. Ana Isabel Gómez García, ACUERDA:

No acceder a la medida cautelarísima solicitada por la representación procesal del SINDICATO UNIFICADO DE POLICÍA, SUP.

Contra la presente resolución no cabe recurso alguno.

Así lo acuerdan, mandan y firman los Ilmos. Sres. al margen citados; doy fe.